

AZ ÖNKORMÁNYZATI VAGYON FORGALOMKÉPESSÉGE A KÚRIA HATÁROZATAINAK TÜKRÉBEN

Absztrakt

Jelen tanulmány¹ a korábbi Legfelsőbb Bíróság, mostani Kúria által hozott öt olyan döntést elemez, melyek segítenek megérteni az önkormányzati vagyon forgalomképességével összefüggésben felmerülő anomáliákat. Talán a legnagyobb figyelmet kapott ügy ebben a témában a BH 2009. 175. avagy a soproni mélygarázs-ügy, melyben azt kellett a bíróságnak mérlegelnie, hogy a forgalomképtelen közterület vajon osztható-e és ha igen, egy része forgalomképesse vállhat-e? A többi jogesetet megvizsgálva arra a következtetésre juthatunk, hogy az önkormányzati tulajdonú ingatlanok törzsvagyonból való kivonása is komoly problémákat okoz. Az ilyen jellegű ügyekben iránymutató jellegűnek tekinthetőek a Kúria Önkormányzati Tanácsa által hozott határozatok is.

Kulcsszavak: Legfelsőbb Bíróság, Kúria, Önkormányzati Tanács, önkormányzati vagyon forgalomképessége

BEVEZETÉS

Az önkormányzathoz való jog az 1232-es kehidai oklevéltől a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáján át a 2011. évi CLXXXIX. törvényig (továbbiakban: Möt.v.) történelmünket végigkísérő, mindig új jelentéssel gyarapodó alapjog. Önkormányzathoz való jogunk egyik fő letéteményese az önkormányzat gazdasági autonómiája. Ebből fakadóan nemcsak közigazgatási vagy polgári jogi, de alkotmányjogi szempontból is fontos, hogy éles határokat húzzunk meg az önkormányzati vagyon forgalomképessége kapcsán. Az általam vizsgált öt jogesetben a Legfelsőbb Bíróság/Kúria olyan iránymutató döntéseit mutatom be közelebbről, melyek támpontként szolgálhatnak számunkra amikor a forgalomképesség által felmerülő kérdésekre kell választ adnunk.

1. BH 2009. 175. AVAGY A SOPRONI MÉLYGARÁZS-ÜGY

Az ügy alapját egy olyan megállapodás adta, melyet a soproni önkormányzat kötött egy magáncéggel (SPT. Kft.). A beruházó az önkormányzati törzsvagyonként nyilvántartott Petőfi tér alá egy többszintes mélygarázst épített, a téren pedig parkot alakított ki. Az önkormányzat a garázs megépítése és a park kialakítása érdekében vállalta az ingatlan megosztását és ennek érdekében földhasználati jogot biztosított az ingatlanon. A felek a szerződésben kinyilvánították, hogy céljuk a ráépítés jogkövetkezményeinek kiküszöbölése, ezért a felperes kötelezettséget vállal az ingatlan megosztására az 1. helyrajzi számú ingatlanra, és a 2. helyrajzi számú ingatlan 50 m²-rére pedig földhasználati jogot biztosít az alperesnek. A megállapodás szerint tehát nem keletkezik a felek között közös tulajdon, hanem az alépitmény önálló helyrajzi számot kap, mely így az alperes tulajdonába kerül. A szerződés megkötését követően az ingatlan megosztása megtörtént, a földhivatal pedig bejegyezte a földhasználati jogot az alperes javára az ingatlan-nyilvántartásba. Az alperes 2006. április 24-én megkapta az építési engedélyt a mélygarázs építésére, és 2006 őszén megkezdte a munkálatokat.

A felperes keresetével a megállapodás semmiségének megállapítását kérte az első fokon eljáró bíróságtól. Álláspontját azzal indokolta, hogy a megállapodás jogszabályba ütközik, mivel a polgármester a szerződésben forgalomképtelen törzsvagyonról rendelkezett, ezzel megsértve a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény (továbbiakban: régi Ptk.) 114. § (1) bekezdésében, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) 79. § (1) bekezdésében, valamint a felperes 8/1997. (III. 25.) ÖK rendeletének 9. § (1) bekezdésében foglaltakat. Továbbá felhívta a figyelmet az önkormányzat arra, hogy az osztott tulajdon vonzataként az alperes elővásárlási jogosultsághoz juttatja a régi Ptk. 97. § (3) bekezdése alapján, és a semmisséget még további két okkal indokolta. Egyrészt, hogy az nyíltan a ráépítés jogkövetkezményeinek megkerülése céljából jött létre, másrészt azzal, hogy a szerződés lehetetlen

¹ Az Emberi Erőforrások Minisztériuma ÚNKP-16-2 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.

szolgáltatásra irányul. Az önkormányzat a semmisség következményeként az eredeti állapot helyreállítását (így a földhasználati jog törlését is) kérte.

Az alperes ellenkérelmében a felperes követelésének elutasítását és költségeinek megtérítését kérte. Álláspontját azzal indokolta, hogy a forgalomképtelenség csak a dolgok elidegenítését és terhelését zárja ki, a perbeli ingatlanok viszont nem kerülnek elidegenítésre, és a földhasználati jog sem csorbítja a felperes jogait, aki közhasznú feladatának tesz eleget a mélygarázs építésével. Ezzel kívánta megcáfolni az alperes azt, hogy a szerződés lehelten szolgáltatásra irányult volna, és tagadta, hogy a megállapodás megkötésekor a jogszabályok megkerülésének szándéka vezette volna. Továbbá kihangsúlyozta, hogy az eredeti állapot helyreállítása célszerűtlen lenne, s a beruházás megvalósulása miatt már nem lehetséges.

A beavatkozó (Sopron Bank) az alperest támogatta, tehát a kereset elutasítását kérte. Érvelése szerint a építési szabályok nem tiltják a közterület alatt építmény elhelyezését, amely ennél fogva a közterületre nyíló pincékre irányadó szabályok szerint egyéb önálló ingatlanként jön létre. Így az önálló ingatlan a közterület tulajdonosának hozzájárulásától függetlenül jön létre, a tulajdonos csupán az építető személyét határozhatja meg. A földhasználati jog pedig az építkezés célját szolgálta, ez a jog az építmény felépítéséhez kapcsolódva, törvény erejénél fogva jött létre.

Az elsőfokú bíróság ítéletében kimondta, hogy a 2006. január 19. napján létrejött megállapodás földhasználati jog alapításáról szóló rendelkezése érvénytelen, és intézkedett a jog törléséről. Az alperest ennek túsására kötelezte, de ezt meghaladóan a keresetet elutasította.

A másodfokon eljáró Győri Ítéltábla az első fokon eljáró bíróság ítéletét helybenhagyta. A kereset elutasításával kapcsolatos döntését azzal indokolta, hogy a régi Ptk. 97. § (2) bekezdésének megfelel. Az ítélet azt is kimondta, hogy forgalomképtelen dolgokon is megszerzhetőek olyan jogok, amelyek megszerzését jogszabály kifejezetten nem tiltja. Az adott esetben a támadott szerződés nem jelent elidegenítést és nem okoz meg nem engedhető változást a közterület jogi helyzetében, hiszen az alperes tehermentesen, vagyis eredeti módon szerzi meg az önálló ingatlanként bejegyzett építmény tulajdonjogát; tehát a fenti okok miatt a megállapodás nem ütközik jogszabályba.

A felperes jogerős ítélet keresetét elutasító rendelkezése ellen felülvizsgálati kérelmet nyújtott be. Álláspontja szerint az ítéltábla határozata egyszerre megalapozatlan és jogszabálysértő. Ezt azzal indokolja, hogy a jogerős ítélet nem tartalmaz indokokat az elsősleges kereset jogalapként megjelölt régi Ptk. 114. § (1) bekezdésére² vonatkozóan és tévesen utal az „eredeti” szerzőmódra ugyanis, ha a felek megállapodása érvényes lenne, akkor az alperes származékos szerzőmóddal szerezne meg az építmény tulajdonjogát. A felperes véleménye szerint a forgalomképtelenség a rendelkezési jog valamennyi részjogosítványának együttes tilalmát jelenti (ellenben mondjuk az elidegenítési tilalommal, mely az átruházás kizárására korlátozódik). Az önkormányzat kihangsúlyozza, hogy a perbeli ingatlanok forgalomképtelenek, így az osztott tulajdoni megállapodás megkötését megengedő rendelkezés hiányában a felek megállapodása a régi Ptk. 114. § (1) bekezdésébe ütközik, magyarul semmis. Továbbá a felperes utalt arra, hogy a forgalomképtelenség az önkormányzati törzsvagyon védelmének célját szolgálja: ha a jogalkotó szándéka az lesz, hogy forgalomképtelen tereken vagy parkokban magántulajdonú épületek létesüljenek, akkor jogalkotással lehetővé tudja tenni.

A felülvizsgálati eljárásban a Legfelsőbb Bíróság a következőket állapította meg: Az Ítéltábla azon megállapítása, hogy a felek a forgalomképtelen önkormányzati törzsvagyonba tartozó ingatlanokra osztott tulajdon létrehozására irányuló megállapodást kötöttek, helytálló, azonban az erre alapított jogi álláspont nem. A földtulajdon esetében a tulajdonjog nem pusztán a föld felszínére terjed ki, hanem a föld mélyére és a felszín feletti térre is. A *földfelszín feletti tulajdonjog* esetén a régi Ptk. 172. § d) bekezdése szab határt azzal, hogy ország területe feletti légteret az állam kizárólagos tulajdonának nyilvánítja. A *földfelszín alatti tulajdonjogot* pedig a régi Ptk. 172. § a) és b) bekezdései korlátozzák azáltal, hogy egyrészt a föld méhének kincseit, másrészt a felszín alatti vizek és azok természetes víztartó képződményeit állami tulajdonba helyezik (a földtulajdonos személyétől függetlenül). A régi Ptk. 97. § (1) bekezdése alapján, az épület tulajdonjoga a földtulajdonost illeti meg, és a régi Ptk. 686. §-a alapján a törvény épületekre vonatkozó rendelkezéseit más építményekre is alkalmazni rendeli. Ugyan a tulajdonost tulajdonjoga alapján megilleti többek között a dologgal való rendelkezés joga³ (rég Ptk. 112. §) azonban a köztulajdonhoz tartozó elkülönült csoportot alkotó kizárólag

² „Ha jogszabály vagy bírósági határozat a rendelkezés jogát kizárja vagy korlátozza, az e tilalommal, illetőleg korlátozással ellentétes rendelkezés semmis.”

³ A rendelkezési jog pedig kiterjed arra, hogy

- a dologra nézve jogviszonyokat létesítsen és szüntessen meg;
- ennek körében átengedje a dolog birtokát, használatát vagy hasznai szedésének jogát,

állami tulajdonban lévő, vagy önkormányzati törzsvagyronhoz tartozó dolgokra a jogszabályok az általánostól eltérő szabályok alkalmazását rendelik el. A törvény szerint forgalomképtelennek minősülnek a kizárólag állami tulajdonban álló dolgok, valamint a törvényben meghatározott más dolgok, a forgalomképtelen dolgok elidegenítése semmis.⁴ Az önkormányzati vagyron külön része a törzsvagyon, amelyet a többi vagyontárgytól elkülönítve kell nyilvántartani, és a törzsvagyonként számon tartott tárgyak forgalomképtelenek (ide tartoznak például a helyi közutak és műtárgyaik, a terek, parkok). A felperes által kiadott 8/1997. (III. 25.) önkormányzati rendelet 3. § (1) bekezdésének b) pontja szerint a terek és parkok - az Ötv. idézett rendelkezésével összhangban - forgalomképtelen törzsvagyontárgyak, tehát ebből következik, hogy a Petőfi-tér is forgalomképtelen.

A forgalomképtelenség több tilalmat is magában foglal: egyrészt, hogy ilyen dolgokra nézve tulajdonosváltás még eredeti szerzőmóddal sem jöhet létre, másrészt tartalmazza a tulajdonos rendelkezési jogának jelentős leszűkítését és kizárja a dolog megterhelésének lehetőségét is. A Legfelsőbb Bíróság végleges konklúziója pedig az volt, hogy a forgalomképtelen ingatlan alkotórésze az ingatlan egységét megbontva nem válhat ki a törzsvagyonból.^{5 6 7} *Tehát a szűkebb értelemben vett osztott tulajdon keletkezése is kizárt. Ez azért van, mert az önkormányzati törzsvagyon védelmének eszköze a forgalomképtelenség, ennek a megkerüléséhez vezetne, ha maga az egész tér forgalomképtelen lenne, azonban megosztható és a megosztott rész pedig forgalomképes lenne.*

2. 823/2002. SZÁMÚ KÖZIGAZGATÁSI ELVI HATÁROZAT

Az elvi határozat legfőbb megállapítása, hogy „a közterület önkormányzati tulajdon, forgalomképtelen, az arra kötött adásvételi szerződés alapján tulajdonjog akkor sem jegyezhető be az ingatlan-nyilvántartásba, ha az nem a közút része.”

P. Nagyközség, Gy. u. 4. szám alatti ingatlana (540 m² nagyságú beépítetlen terület) I. és II. rendű beavatkozók tulajdonát képezte. Tőlük az I., II. és III. rendű felperesek - az 1998. szeptember 30. napján meghozott határozat szerint - adásvétel jogcímén megszerezték az ingatlan tulajdonjogát. A 293 m² nagyságú közterület megnevezésű földrészlet - mint a Gy. utca része - a III. rendű beavatkozó (önkormányzat) tulajdonát képezi. Az I. rendű beavatkozó 1997. december 11-én telekalakítási előszerződést kötött a III. rendű beavatkozóval, mely előszerződés alapján a III. rendű beavatkozó eladta a tulajdonát képező ingatlan 112 m² nagyságú területrészét, 201.600,-Ft vételár ellenében, továbbá az előszerződésben rögzítették, hogy az ingatlan megosztása folyamatban van. A felperesek és a beavatkozók 1998. november 9. napján telekhatár-rendezési megállapodást kötöttek, amely rögzítette a telekalakítási előszerződés tartalmát. A szerződések alapján a felek és a beavatkozók a 293 m² nagyságú közterületből egy 179 m² területű földrészlet kívántak kialakítani, az így elcsatolt 114 m²-t pedig az 540 m² nagyságú telekhez csatolni, amely így 654 m²-re nőne. A telekhatár-rendezési vázrajzot az elsőfokú földhivatal 1998. szeptember 21. napján záradékolta. A felperesek 1999. március 5. napján kérelmet terjesztettek elő az elsőfokú földhivatalnál, kérték a változások átvezetését az ingatlan-nyilvántartásban, az elsőfokú földhivatal az 1999. december 27. napján kelt határozatával azonban a felperesek kérelmét elutasította. A határozat indokolása rávilágított, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 79. §-a értelmében a közterület forgalomképtelen, így az adásvétel tárgyát nem képezheti. A felperesek fellebbezése alapján eljár alperes a másodfokú határozatával az első fokú határozatot helybenhagyta.

A felperesek keresetükben az alperes határozatának felülvizsgálatát és (az elsőfokú határozatra is kiterjedő) megváltoztatását kérték. A keresetükben megfogalmazott álláspont szerint az Ötv. 79. § (2) bekezdés a) pontjában megfogalmazott általános szabály, ezzel szemben az építésügyről szóló 1964. évi III. törvény (a továbbiakban: Ét.) speciális szabály. Az általános és speciális norma ütközésénél a speciális szabály szerint kell eljárni. Az Ét. 19. §-a szerint, pedig a felpereseket kártalanítás illeti meg a telekhez hozzájegyzett

- a dolgot biztosítékul adja, vagy más módon megterhelje,
- tulajdonjogát átruházza, illetve - szűkebb értelemben vett - osztott tulajdont hozzon létre.

⁴ Régi Ptk. 173. § (1) bekezdésének a) és b) pontjai, és régi Ptk. 173. § (2) bekezdés.

⁵ BH2009. 175.

⁶ GÁRDOS PÉTER: Önkormányzati mélygarázs-beruházások a legfelsőbb bíróság döntésének tükrében, in *Közigazgatás a gyakorlatban (Complex)*, 2011/1. szám, elérhető: <http://www.gfimt.hu/cikkek/önkormányzati-melygarazs-beruhazasok-a-legfelsobb-birosag-dontesenek-tukreben.php?kid=4&did=190> (2017. 02. 20.).

⁷ HAJBA FERENC: Sopron: a mélygarázst az önkormányzatnak ítélték, in *Belföld*, elérhető: http://nol.hu/belfold/sopron_a_melygarazst_az_onkormanyzatnak_iteltek-318425 (2017.02.20.).

köztulajdon miatt.⁸ Továbbá arra is hivatkoztak, hogy a telekhatárrendezési megállapodás időpontjában hatályban lévő, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 27. § (6) bekezdése szerint a helyi közút kialakítása során feleslegessé vált területet az érintett ingatlan-tulajdonosok részére vételre kell felajánlani. Az első fokon eljáró bíróság a felperesek keresetét elutasította, indokolásában kifejtette, hogy a telekalakítási előszerződés, valamint a telekhatárrendezési megállapodás tartalma szerint adásvétel. A földhivatalok, mint nyilvánvalóan érvénytelen (jogszabályba ütköző) okirat alapján döntöttek a kérelem elutasításáról az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1972. évi 31. tvr. (továbbiakban: Inytvr.) 17. § (1) bekezdésében foglaltak szerint, hiszen a kérelem ellentétes az Ötv. 79. § a) pontjával.⁹ Az útiigénybevételi eljárás során meghozott hatósági határozatban megjelölt területrészt ajánlható fel vételre az ingatlan tulajdonosának, ilyen eljárás pedig az ügyben nem volt. Tehát az elsőfokú bíróság megállapította, hogy a felperesek által benyújtott telekhatár-rendezési vázrajzban megjelölt, háromszög alakú, 114 m²-nyi terület nem képezi a felperesek tulajdonát.

A jogerős ítélet ellen a felperesek felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be, melyben annak hatályon kívül helyezését és a keresetüknek megfelelő döntés meghozatalát kérték. A felperesi álláspont szerint az Étv. 27. § (6) bekezdésének helyes értelmezése szerint az útterületek kijelölése során feleslegessé váló területeket (azok eredetétől függetlenül) vételre kell és lehet felajánlani. Ezen előszerződésre alapítva a felperesek jogelődei (az I. és II. rendű beavatkozók) építési engedélyt is kaptak a perrel érintett, háromszöggel kialakított építési telekre, és azon az építési engedély alapján építkezési munkákat is kezdtek. A felperesek továbbra is állították, hogy az általános elidegenítési tilalom alól az építésügyi törvényekben foglalt rendelkezések speciális kivételt képeznek. A felülvizsgálati kérelmet a Legfelsőbb Bíróság nem találta alaposnak. A Legfelsőbb Bíróság először is leszögezi, hogy a perben felülvizsgált határozatok a felperesek kérelmére indult ingatlan-nyilvántartási ügyben születtek. Másfelől helyesnek ítéli meg az elsőfokú bíróság azon megállapítását, mely során az ügyben kötött szerződéseket adásvételi szerződésnek minősítette. Azonban megjegyzi, hogy közút céljára történő lejegyzés tárgyában eljárás nem folyt, nem ennek során történt az önkormányzati tulajdon vételre felajánlása, tehát a perbeli területrészt közterület jellegének megszüntetésére ilyen eljárás nem is indult. Konklúzióként pedig az vonható le, hogy az önkormányzati tulajdonban álló közterület ex lege forgalomképtelen mindaddig, amíg ezen jellegét az ide vonatkozó jogszabályi előírások betartása mellett meg nem szüntetik.¹⁰

3. A KÚRIA ÖNKORMÁNYZATI TANÁCSÁNAK HATÁROZATAI

3.1. Köf.5.007/2013/4. számú határozat

Ebben az esetben az indítványozó (a Budapest Környéki Törvényszék bírója) Vác Város Önkormányzatának a Helyi Szabályozás Terv és Építési Szabályzat elfogadásáról szóló 15/2003. (IV. 29) számú rendeletének (a továbbiakban: Ör.1.), és Vác Város Önkormányzatának az önkormányzati tulajdonú ingatlanok törzsvagyomból történő kivonásáról és vállalkozói vagyronba történő átsorolásáról szóló 16/2003. (IV. 29.) számú rendelet (a továbbiakban: Ör.2.) felülvizsgálatát kezdeményezte. Vácott a Duna partján zárt sorú beépítéssel egymás mellett találhatóak a Liszt Ferenc sétány 8.-9.-10. szám alatti ingatlanok, melyek előtt terül el a perbeli 2919. hrsz-ú ingatlan, amely 1991-ben került az önkormányzat tulajdonába közterületi funkcióval (mely területének egy részét a vendéglőként üzemelő ingatlanok kerthelyiségként használták). Az önkormányzat a 2919. hrsz-ú ingatlan területét 1999-ben eladta. Ugyan az ügyletkötés előtt az ingatlant az önkormányzat határozattal kivonta a törzsvagyon köréből, viszont a településrendezési önkormányzati rendeleteken a változást nem vezette át. Így a Liszt Ferenc utca 8.-9.-10. szám alatti ingatlanok közterülettel való közvetlen kapcsolata a sétány felől megszűnt. Az indítványozó előadása szerint a 2919 hrsz-ú ingatlan közterületből való kivonását településrendezési érdekek nem indokolták, mivel az Étv. 7. § (1) bekezdésében meghatározott településrendezési célok egyikével sem támasztható alá. Valamint az 53/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet az országos településrendezési és építési követelményekről (a továbbiakban: OTÉK) 33. §-ával is ellentétes (többek között), amely kimondja, hogy épület csak olyan telken helyezhető el, amelynek megközelíthetősége gépjárművel biztosított. A kérdéses ingatlanok Liszt Ferenc sétány felől pedig így

⁸ Az építésügyről szóló 1964. évi III. törvény 19. §: „A telekhez hozzájegyzett közterületért a tulajdonos a városi (községi) tanács végrehajtó bizottsága részére kártalanítást köteles fizetni, ennek összegét a telekből kártalanítás nélkül igénybe vett terület értékének megfelelően csökkenteni kell.”

⁹ „Forgalomképtelenek a helyi közutak és műtárgyaik, a terek, parkok és minden más ingatlan és ingó dolog, amelyet törvény vagy a helyi önkormányzat forgalomképtelenné nyilvánít.”

¹⁰ 823/2002. számú közigazgatási elvi határozat.

gépkocsival nem megközelíthetőek. Továbbá az OTÉK 37. § (1) bekezdése alapján a nyílászárók elhelyezése is szabálytalanná válik az érintett telkeken.¹¹ Az indítványozó arra a következtetésre jutott, hogy a 919. hrsz-ú ingatlan közterület volt, a közterület pedig ex lege forgalomképtelen, és az Étv.-ben foglalt településpolitikai célok hiányában jogsértőek voltak az Ör.1. és az Ör.2. rendelkezései melyek a közterületet kivonták a törzsvagyonból.

Vác Város Önkormányzata állásfoglalásában kifejtette, hogy a rendeleteket nem tartja törvénysértőnek, mivel a perbeli esetben a kérdéses ingatlan a Tabán utca felől gépjárművel megközelíthető, így az OTÉK 33. §-a nem sérül. Továbbá az átminősítés esetén a nyílászárók nem válnak szabálytalanná, hiszen a szerzett jogok védelme miatt a tulajdonosok nem kötelezhetők a nyílászárók megszüntetésére. Valamint az önkormányzat kifejtette, hogy a 2919. hrsz-ú telek a helyi szabályozás szerint egyébként sem beépíthető, csak vendéglátást szolgáló kerthelyiség céljára használható.

Az indítványt a Kúria Önkormányzati Tanácsa megalapozottnak vélte, és az Ör. 2. 1. §-át visszamenő (2003. április 29-ei) hatállyal megsemmisítette azt. A problémás rendelkezés szövege a következőképpen hangzott: „A Képviselőtestület, figyelemmel Vác Város Településrendezési Tervében és Helyi Építési Szabályzatában foglalt szabályozásra, a váci 2919 hrsz-ú, be nem építhető besorolású ingatlant a forgalomképtelen vagyonból történő kivonását és a forgalomképes vagyonba történő átsorolását megállapítja, és egyben annak korábbi értékesítését tudomásul veszi.” A 2919. hrsz-ú ingatlanra vonatkozó 1999. július 31-ei adásvételi szerződés érvénytelenségének megállapítására és az eredeti állapot helyreállítására korábban per volt folyamatban. Az első fokú bíróság 25.P.20.391/2009/34. számú ítéletében megállapította, hogy a 2919. hrsz-ú ingatlanra kötött adásvételi szerződés érvénytelen, egyidejűleg az érvénytelen szerződést megkötésére visszaható hatállyal érvényessé nyilvánította. A bíróság szerint az ingatlan önkormányzati törzsvagyonhoz tartozóan forgalomképtelenség minősült, vagyis elidegenítése érvénytelen volt, azonban az érvénytelenségi okot kiküszöbölhetőnek látta, melyet a Vác Város Önkormányzata maga is elfogadhatónak talált. Azonban a másodfokon eljárt Fővárosi Ítéltábla a 7.Pf.22.000/2011/8. végzésével az elsőfokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot a per újabb tárgyalására utasította. A Kúria Önkormányzati Tanácsa kimondta, hogy nem lehet az önkormányzati rendeletalkotás tárgya egy korábbi jogellenes helyzet jogszerűségének visszamenőleges megállapítása, és hogy az Ör.2. jelen eljárás során vizsgált 1. §-a nem illeszkedik az Étv. 9. §-ában meghatározott településfejlesztési feladatokhoz sem, tehát az Ör. 2. 1. §-át (kihirdetése napjára visszamenőleges hatállyal) megsemmisítette.¹²

3.2. Köf.5.042/2013/5. számú határozat

Ebben az ügyben az indítványozó (Fővárosi Kormányhivatal) egyrészt a XIII. Kerületi Önkormányzatának az Önkormányzat vagyonáról és a vagyongazdálkodás szabályairól szóló 28/2012. (VII. 3.) önkormányzati rendelet 16. § 6) bekezdésének törvényellenessége, és az önkormányzat jogalkotói kötelezettségének elmulasztásának megállapítása végett fordult az önkormányzati Tanácshoz. A 16. § (6) bekezdésében a következők álltak: „a nem költségvetési szerv használatában lévő korlátozottan forgalomképes és forgalomképes üzleti vagyonelem alkalmi célú igénybevételéről a polgármester dönt. A tulajdonosi hozzájárulásban a vagyonelem védelme érdekében az alkalmi célú igénybevétel jellegére tekintettel óvadék fizetése köthető ki.” Ennek a rendelkezésnek a második mondatát kifogásolta az indítványozó, mivel a Ptk. alapján óvadékkal kapcsolatos szabályozást az önkormányzat csak külön törvényi felhatalmazás alapján hozhat, ilyennel pedig nem rendelkezett. A jogalkotási kötelezettség elmulasztását pedig azzal támasztotta alá, hogy a Mötv. 143. § (4) bekezdés i) pontja felhatalmazást ad az önkormányzatnak, hogy rendeletben határozza meg azon vagyonelemeket, amelyekre a helyi önkormányzat vagyonkezelői jogot létesíthet, ennek pedig nem tett eleget az önkormányzat.

Az önkormányzat álláspontja, hogy a 16. § (6) bekezdés második mondata sem törvénysértő, ugyanis alkalmi célú igénybevétel jellegére tekintettel teszi lehetővé az óvadék kikötését, nem pedig állandó jelleggel, és a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 3. § (1) bekezdése felhatalmazza az önkormányzatot óvadék kikötésének rendeleti szabályozására. Továbbá az önkormányzat azt állítja, hogy nem áll fenn a Mötv. 143. § (4) bekezdés i) pontjából eredő jogalkotói kötelezettség elmulasztása, mivel vagyonkezelői jogot az önkormányzat

¹¹ „Épületnek a szomszédos telekkel közös határvonalán vagy attól 3 m-en belül álló és a telekhatárral 60°-nál kisebb szöget bezáró homlokzati falában és a vízszintessel 30°-nál nagyobb szöget bezáró, a telekhatár felé lejtő tetőfelületén nyílászárót, nyílást, szellőzőt - a szellőzőkürtőt, a tetőkibúvó és a (4) bekezdésben említettek kivételével - létesíteni nem szabad.”

¹² Köf.5.007/2013/4. számú határozat.

tulajdonában álló vagyona lehet alapítani, melyet a meg a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (továbbiakban: Vagyontörvény) 1. § (2) bekezdése kellő pontossággal meghatároz. Így nem indokolt a törvény szövegének szó szerinti megismétlése a rendeletben, ha az önkormányzat nem kívánja szűkíteni a vagyonkezelői joggal érintett vagyonelemek körét.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványt megalapozottnak találta. Az óvadék kikötést előíró önkormányzati rendelet problémája nem először került a Tanács asztalára, ugyanis a Köf.5074/2012/6.számú határozatban már vizsgált hasonló ügyet. Ebben a határozatban a Tanács azt mondta ki, hogy óvadékkal kapcsolatos szabályozást az önkormányzat csak törvényi felhatalmazás alapján hozhat. Álláspontját a következőképpen indokolta: a régi Ptk. 685. § a) pontja, és a 226. § (1) bekezdése szerint, ha a felek eltérően is rendelkeznek, jogszabály meghatározhatja a szerződés egyes tartalmi elemeit. A Ptk. a jogszabály fogalmát meghatározza és ebbe a fogalomba az önkormányzati rendelet csak akkor tartozik bele, ha törvény felhatalmazása alapján, annak keretei között jött létre.¹³ A jelen ügyben érintett önkormányzat álláspontja, hogy a törvényi felhatalmazása a lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ltv.) 3. § (1) bekezdéséből ered. Azonban a Kúria úgy ítélte meg, hogy az Ör. 17. §-a kimeríti az Ltv.-ből eredő felhatalmazást mivel annak (1) bekezdése kimondja: „A lakás bérletére a lakás nem szociális helyzet alapján történő bérbeadása esetén óvadékot köteles fizetni.” a (2) bekezdése pedig az óvadék mértékét határozza meg. Mivel, így a régi Ptk. fentebb jelölt 226. § (1) bekezdése, 270-271/A. §-a, és a 685. § a) pontja alapján törvényi felhatalmazás nélkül az önkormányzat e tárgyban nem szabályozhat, ezért az Ör. 16. § (6) bekezdésének második mondata ellentétes a Ptk. fenti rendelkezéseivel. A Kúria a fenti okfejtésére alapozva megsemmisítette a 16. § (6) bekezdését, mivel az törvénybe (vagyis a régi Ptk.-ba ütközött)

Az indítványozó által kifogásolt másik jelentős pont a jogalkotási kötelezettség elmulasztása. Az Möt. 143. § (4) bekezdés i) pontja értelmében felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben határozza meg azon vagyonelemeket, amelyekre a helyi önkormányzat vagyonkezelői jogot létesíthet, továbbá a vagyonkezelői jog megszerzésének, gyakorlásának, valamint a vagyonkezelés ellenőrzésének szabályait. A vagyonkezelői jog megszerzésének, gyakorlásának, valamint a vagyonkezelés ellenőrzésének szabályairól az önkormányzat az Ör. 21-28. §-ig tartó részében rendelkezett. A vagyonelemek vonatkozásában az Ör. 1. §-a meghatározza a rendelet tárgyi hatályát, így vagyonkezelői jog a rendelet tárgyi hatálya alá tartozó valamennyi vagyonelemre létesíthető, ha az a nemzeti vagyon körébe tartozik. A felmerülő kérdés tehát az, hogy a törvényi felhatalmazásból eredően kötelező volt-e az önkormányzat számára azon vagyonelemek meghatározása, melyekre a helyi önkormányzat vagyonkezelői jogot létesíthet? A probléma nem az volt, hogy külön rendelkezés ezt nem szabályozta, hanem az, hogy az Ör. 1. §-a pusztán példálódzó jelleggel az önkormányzati vagyon körét. Igaz, hogy a Jogalkotásról szóló 2011. évi CXXX. törvény (továbbiakban: Jat.) 3. §-a tiltja a feleslegesen párhuzamos vagy többszintű jogalkotást, azonban ez a törvényhely pontos megjelölésével kiküszöbölhető. Az Ör. nem jelöli meg a Vagyontörvény 1. § (2) bekezdését ilyen módon, tehát megállapítható, hogy az önkormányzat nem tett eleget a jogalkotási kötelezettségének.

3.3. Köf.5.047/2013/3. számú határozat

A Fejér Megyei Kormányhivatal (indítványozó) Soponya Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének az Önkormányzat vagyonáról, a vagyonhasznosítás rendjéről és a vagyontárgyak feletti tulajdonosi jogok gyakorlásának szabályairól szóló 2011. évi CXCVI. törvény önkormányzati rendelete (továbbiakban: Ör.) vonatkozásában több kivetnivalót is sérelmezett. Kérte az Ör. 1. melléklet 134. és 135. sorainak, 2. melléklet 1. sorának, valamint a 4. melléklet 28. és 29. sorainak vizsgálatát és megsemmisítését. Továbbá annak a megállapítását kérte, hogy az önkormányzat nem tett eleget a Vagyontörvény 18. § (12) bekezdéséből fakadó jogalkotási kötelezettségének. Az Ör. 1. melléklet a forgalomképtelen törzsvagyonba tartozó vagyonelemként rögzíti a 134. pontban megjelölt „Vízvezető csatornát” és a 135. pontban megjelölt „Csatornát”. Ör. 2. melléklete a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű vagyontárgyként tartja számon az 1. sorban megjelölt „Községházat.” Azonban, a Vagyontörvényt módosító, a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi LXXXIV. törvény (Módtv.) új módon határozza meg a korlátozottan képes vagyontárgyak körét. Ennek megfelelően, pedig a helyi önkormányzat képviselő-testülete köteles 2012. október 31-ig módosítani rendeletét. Tehát az Ör. 1. melléklet 134. és 135. sorában, illetve a 2. melléklet 1. sorában szereplő vagyontárgyak a Vagyontörvény szerint korlátozottan forgalomképesek, vagyis az Ör. ezen rendelkezései törvénysértőek. Az Ör. 3. melléklet 4. sora

¹³ Régi Ptk. 685. § a)

korlátozottan forgalomképes vagyonként rögzíti az „Általános Iskolát és udvarát,” azonban nem tartalmaz rendelkezést a vagyontárgy kezelését, kezelőjét és hasznosítását illetően. Ezzel az önkormányzat a Vagyontörvény 18. § (12) bekezdéséből a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Köznevelési törvény) 76. § (5) és (6) bekezdéséből, valamint a 76/A. §-ából, és az Mötv. 109. § (2) bekezdéséből eredő jogalkotási kötelezettségét mulasztotta el. Az Ör. 4. melléklete üzleti vagyon részeként minősíti a 28. sorban a 0238/2. helyrajzi számú és a 29. sorban a 0241. helyrajzi számú utat. Ezt megelőzően Soponya Nagyközség Önkormányzata a 29/2012. (VI.28.) számú határozatában a jelölt két utat kétfélmillió forint vételáron elvben értékesítette. Viszont a Vagyontörvény 5. § (3) bekezdés a) pontja szerint a helyi közutak és műtárgyaik a forgalomképtelen törzsvagyonba tartoznak. Ennek ellenére a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 32. § (3) bekezdése lehetőséget biztosít a közút magánúttá történő átminősítésére, azonban az önkormányzati rendelet módosítását hatósági eljárás kell, hogy megelőzze. A Fejér Megyei Kormányhivatal Közlekedési Főfelügyelősége a FE/ÚT/NS/A/417/1/2013. számú állásfoglalása szerint az Ör. 4. számú mellékletében átsorolt két út esetén átminősítéssel illetve közforgalom előli elzárással kapcsolatos eljárást a hatóság nem folytat, az önkormányzat a Kkt. 32. § (3) bekezdés szerinti eljárást nem kezdeményezett.

Ör. 1. melléklet		Hiba	Helyette
134. sor	Vízvezető csatorna	Forgalomképtelen	Korlátozottan forgalomképes
135. sor	Csatorna	Forgalomképtelen	Korlátozottan forgalomképes
Ör. 2. melléklet			
1. sor	Községháza	Forgalomképtelen	Korlátozottan forgalomképes
Ör. 4. melléklet			
28. sor	0238/2. helyrajzi szám	„saját út”	Közút (forgalomképtelen)
29. sor	a 0241. helyrajzi szám	„saját út”	Közút (forgalomképtelen)

1. ábra: Az indítványozó főbb észrevételei

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a következőket állapította meg: Egyrészt, a Mödtv 2012. június 30-án lépett hatályba és a helyi önkormányzat képviselő-testülete 2012. október 31-ig volt köteles módosítani rendeletét. Az Ör. kihirdetési dátuma 2012. szeptember 28., a rendelet 2012. október 1-én lépett hatályba. Az ügy iratai alapján megállapítható, hogy az érintett önkormányzat a rendelet képviselő-testületi tárgyalásán figyelemmel volt a Mödtv. szövegére, azonban ez még nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy módosítási kötelezettségét elmulasztotta. Az Ör. 1. mellékletében említett vízvezető csatorna és csatorna jogi kérdéséről a Vagyontörvény 5. § (5) bekezdésének a) pontja dönt, amely kimondja, hogy a helyi önkormányzat tulajdonában álló közmű a korlátozottan forgalomképes törzsvagyon része. Tehát megállapítható, hogy az Ör. 1. mellékletének 134. és 135. sora törvénytörő. A Vagyontörvény 5. § (5) bekezdés b) pontja pedig kimondja, hogy helyi önkormányzat korlátozottan forgalomképes vagyontárgyai közé tartozik a helyi önkormányzat tulajdonában álló, a helyi önkormányzat képviselő-testülete és szervei, továbbá a helyi önkormányzat által fenntartott, közfeladatot ellátó intézmény, költségvetési szerv elhelyezését, valamint azok feladatának ellátását szolgáló épület, épületrész. Ez alapján a Községháza valóban a korlátozottan forgalomképes vagyontárgyak közé tartozna, de a Vagyontörvény 3. § (1) bekezdés 12. pontja értelmében alapján nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon – többek között – az a vagyon, amelynek a helyi önkormányzat tulajdonában történő megőrzése hosszú távon indokolt. A Községháza tehát minősülhet olyan vagyontárgynak, amelynek az önkormányzat tulajdonában való megőrzése hosszú távon indokolt. Az Ör. 3. melléklet 4. sorával kapcsolatban az Önkormányzati Tanács kimondta, hogy az Mötv. 109. § (2) bekezdése kifejezett törvényi felhatalmazást nem ad önkormányzati rendeletalkotásra, tehát a jogalkotási kötelezettség elmulasztása nem állapítható meg. Az Ör. 4. mellékletének 28. és 29. sorával kapcsolatban pedig megállapította az Önkormányzati Tanács, hogy a kizárólagos tulajdonban álló közutakat érintően a Vagyontörvény 3. § (1) bekezdés 3. pontja és a 6. § (1) bekezdése nem teszi lehetővé az elidegenítést. Így az Ör. 4. mellékletében szerepeltetett saját út az üzleti vagyon körébe nem sorolható, elvi értékesítésének jogszabályi alapját a rendelet nem adhatja meg. Tehát az Ör. 4. mellékletének 28. és 29. sorai törvénytörőek.

ÖSSZEFOGLALÁS

Összegezve gondolataimat azt a következtetést kell levonnunk, hogy az önkormányzati vagyon forgalomképességének dilemmája meglehetősen sokféle szituációban meg tud jelenni és a bírói precedensek is nagyon változatosak ezen a téren. Azonban a legtöbb esetben a problémát az önkormányzat magatartása okozza, amikor nem a megfelelő eljárást alkalmazza az adott ügyben, vagy elmulaszt valamilyen jogalkotási kötelezettséget, vagy forgalomképtelen vagyonához tartozó közút vagy közterület átadására kötelezi magát egy szerződésben. A jövőben ezek a problémák az önkormányzatok jogtudatos és határozott fellépésével elkerülhetővé válhatnak, viszont ehhez az önkormányzati alkalmazottak megfelelő továbbképzése szükséges.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] GÁRDOS PÉTER: Önkormányzati mélygarázs-beruházások a legfelsőbb bíróság döntésének tükrében, in *Közigazgatás a gyakorlatban (Complex)*, 2011/1. szám, elérhető: <http://www.gfmt.hu/cikkek/onkormanyzati-melygarazs-beruhazasok-a-legfelsobb-birosag-dontesenek-tukreben.php?kid=4&did=190> (2017. 02. 20.).
- [2.] HAJBA FERENC: Sopron: a mélygarázst az önkormányzatnak ítélték in *Belföld*, elérhető: http://nol.hu/belfold/sopron_a_melygarazst_az_onkormanyzatnak_italtek-31842 (2017.02.20.).

FELHASZNÁLT JOGFORRÁSOK

- [1.] A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi LXXXIV. törvény.
- [2.] A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény.
- [3.] A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény.
- [4.] Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény.
- [5.] A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény.
- [6.] A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény.
- [7.] A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény.
- [8.] Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1972. évi 31. tvr.
- [9.] Az építésügyről szóló 1964. évi III. törvény.
- [10.] A Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény.
- [11.] 25.P.20.391/2009/34. számú ítélet.
- [12.] 53/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet.
- [13.] 823/2002. számú közigazgatási elvi határozat.
- [14.] BH 2009. 175.
- [15.] Fejér Megyei Kormányhivatal Közlekedési Főfelügyelőségének FE/ÚT/NS/A/417/1/2013. számú állásfoglalása.
- [16.] Fővárosi Ítéltábla a 7.Pf.22.000/2011/8. számú végzése.
- [17.] Köf.5.007/2013/4. számú határozat.
- [18.] Köf.5.047/2013/3. számú határozat.
- [19.] Soponya Nagyközség Önkormányzatának 29/2012. (VI.28.) számú határozata.
- [20.] Sopron város 8/1997. (III. 25.) ÖK rendelete.
- [21.] Vác város 15/2003. (IV. 29) ÖK rendelete.
- [22.] Vác város 16/2003. (IV. 29.) ÖK rendelete.